

# Teil A. Einleitung

## I. Das Kernproblem

Die Standardisierung der Datenerhebung, die elektronische Datenspeicherung und deren weltweite Nutzung, der Trend zu immer mehr und immer detaillierteren Datensammlungen für unterschiedlichste Zwecke, die zunehmende Vernetzung der Systeme und die wachsenden Begehrlichkeiten nach beliebigem Zugriff auf die in anderen Datenbanken gespeicherten Informationen, geschürt von der Hoffnung und dem Glauben, anstehende Probleme qua Kenntniserlangung weiterer Datenbestände schneller lösbar zu machen, haben unser Bewusstsein für ein Problem geschärft, das bereits seit der Einführung der ersten Strafregister der Kernpunkt aller Diskussion war, nämlich die **Stigmatisierungswirkung der Strafregistrierung**. Mit der Eintragung im Bundeszentralregister werden die Verurteilten für einen größeren Personenkreis von Auskunftsberechtigten zu erkennbaren „Vorbestraften“. Die Wirkungen der Eintragung reichen zeitlich regelmäßig weit über die Dauer der Strafvollstreckung hinaus. Sie erschweren vor allem die Erlangung oder den Wechsel des Arbeitsplatzes, was insbes. in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit und dem daraus folgenden harten Konkurrenzkampf auf dem Arbeitsmarkt besonders gravierend ist, obwohl eine Verurteilung für die Beurteilung der Persönlichkeit von Verurteilten umso unbedeutender wird, je länger die Straftat zurückliegt.

Schon früh bemühte man sich deshalb, die hierin liegenden Härten zu mildern. Ende des 19./Anfang des 20. Jahrhunderts wurden diese Bemühungen als **Veruche zur Rehabilitation** bezeichnet. Der Begriff der Rehabilitation, bei dem es bis zum Ende des 2. Weltkrieges blieb, ist allerdings mehrdeutig. Im allgemeinen Sprachgebrauch versteht man darunter meist die Widerlegung des Verdachts einer strafbaren Handlung. Im Rechtsleben bedeutete Rehabilitation ursprünglich die **Wiederverleihung der durch eine Verurteilung verloren gegangenen Rechte und Fähigkeiten** (vor allem der „bürgerlichen Ehrenrechte“), später auch die **Beseitigung der gesellschaftlichen und arbeitsrechtlichen Schlechterstellung der Verurteilten**. In diesem Sinne wurde der Begriff im Strafregisterrecht verwendet. Man unterschied hier eine Rehabilitation durch Gnadenerweis (*réhabilitation gracieuse*), durch Richterspruch (*réhabilitation judiciaire*), kraft Fristablauf (*réhabilitation de droit*) und durch Verwaltungsakt (*réhabilitation gouvernementale*). Zu Einzelheiten vgl. *Delaquis, Hartung* (S. 9–23) und *Schottelius*. In neuerer Zeit ist der Begriff der Rehabilitation vor allem im Arbeits- und Sozialrecht als die **Gesamtheit aller therapeutischen und behördlichen Maßnahmen zur Wiedereingliederung körperlich, geistig und seelisch Behinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft** bedeutsam geworden (vgl. z. B. G über die Angleichung der Leistungen zur Rehabilitation v. 7.8.1974, BGBl. I S. 1881).

In den Fällen, in denen die bisherige registerrechtliche Bedeutung gemeint ist, verwenden die amtliche Begründung des Regierungsentwurfs und der vorliegende Kommentar demgemäß das Wort „**Rehabilitierung**“, worunter in der neueren Gesetzessprache die **Beseitigung eines ehrenrührigen Vorwurfs** (Wiederherstellung des guten Rufs) verstanden wird. Dies zeigt sich auch in den Bezeichnungen von Gesetzen, die als Teile des SED-Unrechtsbereinigungsgesetzes ergangen sind, z. B. das StrRehaG oder das VwRehaG. Der ebenfalls zur Anwendung kommende Begriff der „**Resozialisierung**“ ist insoweit irreführend, als der weitaus überwiegende Teil der Verurteilten einer „Re“sozialisierung nicht bedarf, sondern nach wie vor in die Gesellschaft integriert ist. Unter dem Wort „Resozialisierung“ sind hier vielmehr **alle diejenigen Maßnahmen**

zusammengefasst, die den straffällig Gewordenen helfen sollen, im beruflichen und gesellschaftlichen Leben die aus der Bestrafung erwachsenden Nachteile zu überwinden. Es ist ein Missverständnis, wenn Dreher (JZ 1972, 619) meint, der Ausdruck „Resozialisierung“ sei überheblich. Er wurde lediglich deshalb gewählt, weil der das Gewollte noch präziser bezeichnende Ausdruck „Befreiung vom Strafmakel“ durch das JGG bereits zum terminus technicus geworden war und auf eine einprägsame Kurzbezeichnung nicht verzichtet werden konnte (vgl. auch Götz, JZ 1973, 498).

- 4 Dabei muss man sich darüber klar sein, dass die Vorurteile der Gesellschaft gegen Vorbestrafte das größte Hindernis für ihre Wiedereingliederung bilden. Die amtl. Begründung zum StTilgG (Aktenstück Nr. 1486 der Verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung v. 21.11.1919) führte hierzu folgendes aus (Auszug):

*„Die Bestrafung heftet dem Verurteilten nach der Auffassung des Volkes einen Makel an, der ihn unter Umständen weit schlimmer und nachhaltiger trifft als das Strafübel selbst. Diese Tatsache ist darin begründet, daß die Strafgesetze ein Niederschlag der Sittengesetze des Volkes sind und daß der, der nach gerichtlichem Ausspruch gegen das Strafgesetz verstoßen hat, durch diesen Verstoß einen sittlichen Mangel bewiesen hat, der ihn in der Achtung seiner Volksgenossen herabsetzt.*

*Diese Volksauffassung tritt umso stärker in Erscheinung, je mehr die Strafgesetze mit den sittlichen Auffassungen des Volkes übereinstimmen und je stärker das sittliche Gefühl des Volkes entwickelt ist. Dagegen grundsätzlich anzukämpfen, wäre aussichtslos und verfehlt; hat doch gerade hier die abschreckende Kraft der Strafgesetze ihre stärksten Wurzeln.*

*Nicht selten tritt indessen in der Bewertung von Vorstrafen eine starke Überspannung zutage. Es besteht die Neigung, die Tatsache einer Bestrafung, mag sie auch noch so weit zurückliegen und nach Auffassung aller Verständigen ihre Bedeutung längst verloren haben, zum alleinigen Gradmesser für die Beurteilung einer Persönlichkeit zu machen und zwischen Bestraften und Unbestraften eine starre Grenzlinie zu ziehen.*

*Eine solche schematische Auffassung des Wesens der Vorstrafe bedeutet eine unbillige Härte gegen den Verurteilten, dessen ganzes Leben hierdurch unter Umständen zerstört wird; sie führt aber auch zu einer schweren Schädigung des Gemeinwohls. Wer nach erstandener Strafe eben um der Bestrafung willen überall verschlossene Türen findet, wer sich trotz redlichen Bemühens durch die Tatsache, daß er einmal gefehlt und Strafe erlitten hat, immer wieder der allgemeinen Mißachtung preisgegeben und im Daseinskampfe behindert sieht, der muß letzten Endes die Hoffnung und damit den Antrieb verlieren, sich eine geachtete Stellung im Leben wieder zu erobern, und wird so auf die Bahn des Verbrechens zurückgestoßen.*

*Eine gründliche Abhilfe gegen diese Mißstände ist nur im Wege einer fortschreitenden Aufklärung des Volkes und einer Läuterung der sittlichen Auffassung von den Pflichten möglich, die der einzelne und die Gesamtheit auch gegenüber vorbestraften Personen haben. Mit staatlichen Mitteln kann nur in beschränktem Umfang geholfen werden. Der Staat vermag dem Bestraften die Achtung, die ihm seine Volksgenossen versagen, nicht zu erzwingen, ebensowenig vermag er die Tatsache der Bestrafung durch irgendwelche behördlichen Aussprüche aus der Welt zu schaffen und damit den guten Ruf des Verurteilten wiederherzustellen.*

*Innerhalb gewisser Grenzen kann der Staat indessen helfen. Er kann einmal seine eigenen Organe dazu anhalten, daß sie bei der Bewertung von Vorstrafen mit der nötigen Zurückhaltung verfahren und namentlich die Tatsache einer Bestrafung nicht ohne Not ans Licht ziehen. Weiter aber steht es in der Macht*

*des Staates, die behördlichen Aufzeichnungen, die über erfolgte Verurteilungen im öffentlichen Interesse geführt werden müssen, und die Auskünfte aus diesen Aufzeichnungen soweit zu beschränken, als es mit den Zwecken, denen die Aufzeichnungen dienen, noch verträglich ist.“*

Auch wenn die **Vorurteile gegen Vorbestrafte** heute geringer sein mögen als 1920, sind sie gleichwohl **nicht verschwunden**. Zudem: in einer Leistungsgesellschaft, in der sich zunehmend wie eine Schere eine Kluft zwischen einer armen und einer wohlhabenden Bevölkerungsschicht auftut, in einer Gesellschaft, die jung, dynamisch und profitorientiert ist, in der vor allem diejenigen zählen, die Leistungen erbringen und Erfolge vorweisen können, in der es an Arbeitsplätzen für nicht oder geringer Qualifizierte mangelt, hingegen hochqualifiziertes Personal gesucht wird, haben es Alte, Kranke, Behinderte, Menschen ohne Schulabschluss, Arbeitslose und insbes. Mitglieder von sozialen Randgruppen wie Drogenabhängige und Straffällige schwerer denn je. Dies zeigt sich z. B. deutlich in den wiederholten Versuchen, die Ausnahmen von dem Verwertungsverbot in § 52 BZRG auszuweiten, in dem Formalismus, mit dem z. B. bei Einstellungen oder Einbürgerungen ein eintragungsfreies Register oder zumindest Führungszeugnis verlangt wird (vgl. dazu auch Rz. 34), in der weiteren Ausdifferenzierung der Auskunftform des (erweiterten) Führungszeugnisses und in den Bemühungen von unterschiedlichster Seite, den Katalog der unbeschränkt auskunftsberechtigten Behörden gem. § 41 zu ergänzen.

Mit **registerrechtlichen Maßnahmen allein** kann das Problem der **Wiedereingliederung von Straffälligen** allerdings nicht gelöst werden. Da Kriminalität ein Phänomen ist, das – mit unterschiedlichen Ausprägungen – in allen Bevölkerungsschichten anzutreffen ist und das Problem demzufolge auch nur gesamtgesellschaftlich bewältigt werden kann, müssen vor allem die Bemühungen des Staates, aber auch die in der freien Wirtschaft verstärkt werden, Bestraften wieder eine angemessene Arbeitsstelle zu verschaffen. Hier hat an erster Stelle der Strafvollzug mit seinen Möglichkeiten an Aus- und Weiterbildung, aber auch die Bewährungshilfe eine besonders wichtige und verantwortungsvolle Aufgabe. Allerdings bedarf es darüber hinausgehend in der Gesellschaft insgesamt größerer Verantwortungs- und Risikobereitschaft, Vorbestraften eine Chance einzuräumen, selbst auf die Gefahr eines Rückfalls hin. Dass es hieran mangelt, liegt ganz offensichtlich häufig nicht so sehr an den Vorurteilen der Personalchefinnen und -chefs, sondern eher an ihrem Bedürfnis nach formaler „Absicherung“, die sie z. B. durch die Vorlage eines eintragungsfreien Führungszeugnisses herbeizuführen versuchen (vgl. dazu auch Rz. 36). Insofern ist es zu begrüßen, dass der Gesetzgeber der Registerbehörde für diese Fallgestaltungen mit dem 5. BZRAndG die Möglichkeit eröffnet hat, **einmalig** ein eintragungsfreies Führungszeugnis auszustellen.

## II. Das Strafregisterwesen

### 1. Geschichtliche Entwicklung

Die **Kenntnis früherer Verurteilungen** hat für die Beurteilung der Persönlichkeit der Betroffenen **dreifache Bedeutung**:

1. Gleichartige Vortaten können zwar kein Indiz für die Täterschaft von Beschuldigten sein, jedoch kann deren Kenntnis **Hilfe zur Aufklärung** geben, z. B. bei Hangtätern und -täterinnen.
2. Die Kenntnis der Vorstrafen ist für eine **gerechte Strafzumessung** und für die **richtige Behandlung** der Verurteilten in der Bewährungszeit, im Strafvollzug und bei der Entlassenenbetreuung wichtig.

3. Das Vorhandensein von Strafeintragungen allgemein oder bestimmter Bestrafungen kann für die **Zulassung zu Berufen oder Ehrenämtern** erheblich sein (vgl. z. B. § 34c Abs. 2 Nr. 1 GewO und § 32 Nr. 1 GVG).

Aus dieser Erkenntnis heraus begannen Gerichte und Polizeibehörden in der **zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts** Strafen zu registrieren (zuerst wohl in Paris ab 1760). Der französische code d'instruction criminelle von 1808 sah ein gerichtliches Zentralregister in Paris vor. In **Preußen** führten die **Gerichte** aufgrund eines Justizministerialreskripts von **1838** alphabetische Verurteiltenlisten. Auch die **Polizeibehörden des Wohnortes** führten Vorstrafenlisten. Im Jahre 1850 gab man in Frankreich die zentrale Sammlung der Strafnachrichten wieder auf und führte die casiers judiciaires ein, in denen die Strafnachrichten karteiartig bei dem für den Geburtsort der Verurteilten zuständigen Landgericht gesammelt wurden (Einzelheiten bei Le Poittevin). Dieses System wurde von anderen Staaten übernommen, z. B. Italien und Sachsen. Elsaß-Lothringen behielt die casiers judiciaires trotz der Trennung von Frankreich auch nach 1871 bei.

- 8 a) Die Strafregisterverordnung von 1882.** Im Oktober 1879 beauftragte der Bundesrat den Ausschuss für Justizwesen mit einem Bericht über die **Einführung einheitlicher Strafregister im Deutschen Reich**. Der Ausschuss legte einen Entwurf vor, der an das französische und sächsische Vorbild anknüpfte und vom Bundesrat am 16.6.1882 beschlossen wurde. Die Verordnung wurde im Zentralblatt für das Deutsche Reich S. 309 veröffentlicht und **trat am 1.10.1882 in Kraft**. Sie war ihrer Rechtsnatur nach eine zur Ausführung des StGB, der StPO, der GewO und anderer Gesetze erlassene allgemeine Verwaltungsvorschrift. Rechtsgrundlage war Art. 7 Abs. 2 der Reichsverfassung.
- 9** Die Strafregisterverordnung von 1882 sah im Wesentlichen vor, dass das **Strafregister von der für den Geburtsort der Verurteilten zuständigen Staatsanwaltschaft geführt** wurde. Für Personen, deren Geburtsort außerhalb des Reichsgebiets gelegen oder nicht zu ermitteln war, führte das Reichsjustizamt (ab 1919 „Reichsjustizministerium“) ein zentrales Register (Auslandsstrafregister). Auf Ersuchen wurde **allen Behörden** über sämtliche Verurteilungen Auskunft erteilt. **Private** erhielten **keine** Auskunft. Die Eintragungen blieben bis zum Tode oder dem 70. (ab 1896: dem 80.) Lebensjahr der Verurteilten vermerkt. **Neben den Strafregistern** wurden nach Landesrecht weiterhin **„polizeiliche Listen“** von den Polizeibehörden des Wohnortes geführt; vgl. Rz. 16, 18.
- 10** Die in den Rz. 1 bis 6 erörterten nachteiligen Folgen der Eintragung wurden schon wenige Jahre nach dem Inkrafttreten der VO erkannt. Daher wurde in einzelnen Ländern in Härtefällen **ohne gesetzliche Grundlage** auf Antrag im **Gnadenwege die Löschung** einer Eintragung im Register bewilligt. Eine BR-VO von 1913 (ZBl. S. 495) legalisierte diese Praxis, indem sie der StRegVO als § 17b die Vorschrift einfügte, dass über „gelöschte“ Vermerke nur noch bestimmten Behörden Auskunft erteilt werden dürfe. Die Anordnung der Löschung wurde also als zulässig vorausgesetzt. Die Anordnung hatte aber keine Entfernung der Eintragung aus dem Register zur Folge. In den Jahren 1916 bis 1918 ergingen aufgrund der Kriegsverhältnisse in allen Ländern Löschungserlasse. Außerdem führte die **Bundesrats-Verordnung v. 16.5.1918** (ZBl. S. 161) neben weiteren Änderungen die **beschränkte Auskunft kraft Fristablaufs** ein.
- 11 b) Der Strafgesetzbuchentwurf von 1913.** Die Bestimmungen über die Löschung reichten nicht aus, die nachteiligen Folgen einer Registereintragung zu beseitigen. Der Entwurf eines Strafgesetzbuches von 1913 sah deshalb in § 131 vor, dass das Gericht bei guter Führung der Verurteilten nach 20 Jahren anordnen könne, die Verurteilung als nicht geschehen zu behandeln. Aufgrund einer

solchen Anordnung hätten alle amtlichen Aufzeichnungen über die Verurteilung vernichtet werden müssen, die Verurteilten hätten jede Auskunft über Tat und Verurteilung verweigern dürfen.

c) Das **Straftilgungsgesetz vom 9. April 1920**. Hinter dem nicht Gesetz gewordenen Entwurf von 1913 blieb das Ende 1919 vom Reichsjustizministerium eingebrachte und unter dem 9.4.1920 (RGBl. S. 507) verkündete Straftilgungsgesetz zurück. Seine **wichtigsten Neuerungen** waren:

Es wurden zwei Stufen strafregisterlicher Vergünstigungen eingeführt: die **beschränkte Auskunft** und die **Tilgung**. Verurteilungen zum Tode und zu Zuchthaus blieben von diesen Vergünstigungen ausgeschlossen (§ 1).

Die beschränkte Auskunft trat durch **Fristablauf** ein, glich in ihren Wirkungen im Wesentlichen der früheren Löschung, fiel aber durch erneute Verurteilung wieder weg (§ 2).

War nach Eintritt der beschränkten Auskunft **eine weitere Frist** abgelaufen, so wurde der Vermerk über die Verurteilung **getilgt**, d. h. aus dem Register entfernt oder darin unkenntlich gemacht. Danach galt die Verurteilung nicht mehr als Bestrafung im Sinne der Rückfallvorschriften und anderer Vorschriften, die für Bestrafte Rechtsnachteile androhten (§ 5). Die Tragweite dieser Bestimmung war sehr umstritten und hatte höchstrichterliche Entscheidungen und ein umfangreiches Schrifttum zur Folge (vgl. *Hartung*, Anm. 9b zu § 4 StTilgG m. w. N.).

In **Härtefällen** konnten der Reichsminister der Justiz und die Landesjustizverwaltungen – jeweils für die in ihrem Geschäftsbereich geführten Register – beschränkte Auskunft oder Tilgung anordnen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für den Eintritt dieser Vergünstigungen nicht vorlagen (§ 8).

d) **Änderungen des Straftilgungsgesetzes.**

1. Die erste Änderung des StTilgG durch die VO über Vermögensstrafen und Bußen v. 6.2.1924 (RGBl. I S. 44) brachte nur die redaktionelle Anpassung an den Wegfall der Strafe des Verweises.
2. Die zweite Änderung durch das Ausführungsgesetz zum Gewohnheitsverbrechergesetz v. 24.11.1933 (RGBl. I S. 1000) fügte Bestimmungen über die strafregisterliche Wirkung von Maßregeln der Sicherung und Besserung ein.
3. Das Gesetz über Reichsverweisungen v. 23.3.1934 (RGBl. I S. 213) änderte die §§ 6 und 7 redaktionell.
4. Die VO v. 17.11.1939 (RGBl. I S. 2254) und
5. die VO v. 20.8.1941 (RGBl. I S. 526) enthielten die **wichtigsten Änderungen** des Gesetzes. Indem sie den Verurteilten **nach der Tilgung ein nahezu unbeschränktes Recht auf Verschweigung von Tat und Strafe** und **nach dem Eintritt der beschränkten Auskunft ein Schweigerecht gegenüber Privaten** (Einzelpersonen, Handelsgesellschaften und juristischen Personen, nicht aber gegenüber Behörden) einräumten, erleichterten sie die Wiedererlangung eines angemessenen Arbeitsplatzes. Diese Regelung wurde aus dem österreichischen Recht übernommen.
6. Die JugendstrafrechtsVO v. 6.11.1943 (RGBl. I S. 635) hob die Sondervorschriften für Jugendliche in § 6 Abs. 4 und § 7 Abs. 3 auf.
7. Das Einführungsgesetz zum Wehrstrafgesetz v. 30.3.1957 (BGBl. I S. 306) passte § 7 Abs. 1 der Neueinführung des Strafarrestes an.
8. Das Einführungsgesetz zum Ordnungswidrigkeitengesetz v. 24.5.1968 (BGBl. I S. 503) fügte einen neuen § 8 Abs. 3 ein (in das BZRG übernommen als § 46).
9. Das Erste Strafrechtsreformgesetz v. 25.6.1969 (BGBl. I S. 645) passte den Wortlaut des StTilgG dem Wegfall der Zuchthausstrafe sowie des Verlustes der „bürgerlichen Ehrenrechte“ an und enthielt in Art. 98 eine Tilgungsvorschrift für Vermerke über Taten, deren Strafbarkeit aufgehoben wurde.

- 14** e) **Änderungen der Straftilgungsverordnung nach 1920.** Gleichzeitig mit Erlass des StTilgG wurde auch die StRegVO neu gefasst und am 12.6.1920 bekanntgemacht (ZBl. S. 909). Rechtsgrundlage war nunmehr Art. 77 der Weimarer Reichsverfassung. An der Rechtsnatur der VO als allgemeiner Verwaltungsvorschrift änderte sich nichts. Spätere Änderungen:
1. Die Änderungen durch die VOen v. 2.6.1922 (ZBl. S. 325), v. 17.5.1923 (RMBl. S. 364) und v. 24.11.1923 (RMBl. S. 1091) sind ohne Bedeutung.
  2. Aufgrund der VO v. 19.2.1926 wurde der Text der StRegVO neu bekanntgemacht (Bek. v. 8.3.1926, RGBl. I S. 157). Die Neufassung änderte den Umfang der Registerpflicht und der Auskunftspflicht, des Rechts auf Niederlegung von Suchvermerken und zahlreiche technische Einzelheiten (z. B. die telefonische Auskunftserteilung).
  3. Die VO v. 11.3.1930 (RGBl. I S. 36) fasste § 2 Abs. 1 neu, enthielt aber sonst keine grundsätzlichen Änderungen.
  4. Die VO v. 17.2.1934 (RGBl. I S. 140) passte die StRegVO neben einigen anderen Änderungen an das System der Maßregeln der Sicherung und Besserung an, das durch das Gewohnheitsverbrechergesetz v. 24.11.1933 (RGBl. I S. 995) eingeführt worden war.
  5. Das Einführungsgesetz zum Wehrstrafgesetz v. 30.3.1957 (BGBl. I S. 306) änderte § 4 Abs. 1 wegen der Einführung des Strafarrestes als neuer Straftat.
  6. Das Vierte Strafrechtsänderungsgesetz v. 11.6.1957 (BGBl. I S. 597) brachte eine Textbereinigung in § 2 Abs. 3.
  7. Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Strafregisterverordnung v. 20.12.1965 (BAnz. Nr. 245) passte die Vordrucke für das Strafregister der modernen bürotechnischen Entwicklung an.
  8. Das 1. StrRG v. 25.6.1969 (BGBl. I S. 645) änderte § 4 Abs. 1 wegen der Einführung einer einheitlichen Freiheitsstrafe.
- 15** Vorschriften, die auch heute noch Auswirkungen auf das Register haben können (z. B. weil die Tilgung einen Antrag voraussetzt oder versehentlich unterblieben ist) sind:
1. Die Bestimmungen der Besatzungsbehörden und der Länder über die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in der Strafrechtspflege. (Soweit diese Vorschriften Antragsfristen enthielten, sind diese durch Art. IX des BEG-Schlussgesetzes v. 14.9.1965 (BGBl. I S. 1315) aufgehoben worden. Das Gesetz schafft auch Ersatzzuständigkeiten, falls sich aus den anderen Vorschriften kein Gerichtsstand ergibt. Die Materie wurde durch das Gesetz zur Aufhebung nationalsozialistischer Unrechtsurteile in der Strafrechtspflege v. 25.8.1998 (BGBl. I S. 2501), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes v. 24.10.2009 (BGBl. I S. 3150) geändert worden ist (NS-AufhG), geregelt.
  2. Das Straffreiheitsgesetz v. 17.7.1954 (BGBl. I S. 203), dessen § 20 Straftilgung für bestimmte Verurteilungen wegen Wirtschaftsstraftaten sowie für Verurteilungen durch die Spruchgerichte der britischen Militärregierung anordnete.
  3. Das 1. StrRG v. 25.6.1969 (BGBl. I S. 645) ordnete in Art. 98 die Tilgung der Vermerke über Bestrafungen nach aufgehobenen Vorschriften an. Dies ist eine Amnestiemaßnahme insoweit, als Tatbestände aufgehobener Bestimmungen in die Neufassung einer anderen Vorschrift aufgenommen sind.
- Über die strafregisterliche Behandlung **ausländischer Verurteilungen wegen Kriegsverbrechen** hat die 24. Konferenz der Justizminister und -senatoren der Länder im Jahr 1955 einen Beschluss dahingehend gefasst, dass es empfehlenswert wäre, den Bundesminister der Justiz darüber entscheiden zu lassen, ob eine solche Verurteilung in das Strafregister aufzunehmen sei (veröffentlicht u. a. im Bay. JMBL. 1960 S. 85).

Zur Behandlung der vor Oktober 1956 ergangenen **besatzungsgerichtlichen Verurteilungen** fasste die 25. JuMiKo einen Beschluss (u. a. veröffentlicht im Bay. JMBL 1960 S. 85), der die Voraussetzungen für die Tilgung sowie die beschränkte Auskunft regelte.

f) **Das Führungszeugnis.** Die **Vorstrafenlisten der Polizeibehörden** wurden auch nach dem Inkrafttreten der StRegVO nach landesrechtlichen Vorschriften weitergeführt. Sie bildeten die **Grundlage für die Ausstellung von „Leumunds-“ oder „Führungs“-Zeugnissen.** Mit den Runderlassen v. 27.5. und 3.6.1940 (RMBliV Spalte 1039, 1046) regelte der Reichsminister des Innern die Materie einheitlich für das ganze Reichsgebiet. Diese Erlasse i. d. F. v. 27.7.1942 (RMBliV Spalte 1593) galten – mit landesrechtlicher Anpassung an die veränderten Verhältnisse – in den meisten Ländern bis zum Inkrafttreten des BZRG (daher hat sich bis heute hartnäckig die Bezeichnung „polizeiliches Führungszeugnis“ erhalten). Auch dort, wo sie durch neues Landesrecht ersetzt worden waren (z. B. in Bayern und Schleswig-Holstein), wich die neue Fassung nicht wesentlich von der früheren ab.

Die **Ausstellung der Führungszeugnisse** oblag den **Meldebehörden.** Für die Aufnahme von Verurteilungen in das Zeugnis galten kürzere Fristen als im Strafregisterrecht. Die höhere Verwaltungsbehörde konnte für bestimmte Fälle vorzeitig ein vermerkfrees Zeugnis bewilligen. Wegen der Einzelheiten des früheren Rechts vgl. das Werk von *Schernus* und die Erläuterungen von *Buchardi-Klemm* S. 165–180.

## 2. Reformbedürftigkeit des früheren Rechts

Das **Nebeneinander von Führungszeugnis und Strafregisterauskunft** führte zu unlogischen Überschneidungen. So wurden z. B. kleinere erstmalige Verurteilungen sogleich oder nach verhältnismäßig kurzer Zeit nicht mehr in das Führungszeugnis aufgenommen. Trotzdem durften Stellenbewerber oder -bewerberinnen die Verurteilung auf Befragen auch privaten Arbeitgebern bzw. Arbeitgeberinnen bis zum Eintritt beschränkter Auskunft aus dem Strafregister nicht verschweigen (§ 4 Abs. 5 StTilG). Die Beschränkung des Fragerechts der Arbeitgeberseite durch die Rechtsprechung half nicht allzu viel, da die Entscheidung, ob die Frage in dem Einzelfall zulässig sei, oft sehr schwierig war.

Gegenüber Behörden durften die bereits der beschränkten Auskunft unterliegenden Bestrafungen auf Befragen auch dann nicht verschwiegen werden, wenn die betreffende Behörde nicht unbeschränkt auskunftsberechtigt war, die Strafe also vom Strafregister nicht mehr mitgeteilt bekam.

Diese Rechtslage stand mit den nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges verstärktesten Bemühungen in Widerspruch, den straffällig Gewordenen – vor allem den erstmals Gestrauchelten – den Rückweg in ein geordnetes Leben zu erleichtern. Dabei erwiesen sich die Eintragungen im Strafregister wegen

1. des zu großen Kreises auskunftsberechtigter Behörden,
2. des begrenzten Umfangs des Schweigerechts der Bestraften,
3. der zu langen Fristen für beschränkte Auskunft und Tilgung,
4. der zu geringen Wirkungen der Tilgungsreife

als erhebliches Hindernis.

Im Jahre 1954 setzte deshalb die Konferenz der Justizminister und -senatoren der Länder im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Justiz einen Unterausschuss ein, der bis 1956 den Entwurf eines Gesetzes über das Strafregister und das Erziehungsregister ausarbeitete. Dieser Entwurf wurde aber dem Bundeskabinett nicht vorgelegt. Ein späterer Entwurf des Bundesministeriums der Justiz aus dem Jahre 1962 befasste sich hauptsächlich mit Verbesserungen der materiellen Rechtslage der Verurteilten. Er wurde zwar im Bundeskabinett be-

raten, wegen gegensätzlicher Auffassungen in Grundsatzfragen aber den gesetzgebenden Körperschaften nicht zugeleitet.

**22** Nach weiteren Erörterungen mit den Landesjustizverwaltungen und den beteiligten Bundesressorts leitete die **Bundesregierung Ende 1969** dem Bundesrat und am 5.3.1970 dem Deutschen Bundestag den weitgehend auf den oben genannten Vorarbeiten aufbauenden **Entwurf des Bundeszentralregistergesetzes** zu (BT-Drs. VI/477). Nach der ersten Lesung verwies der BT den Entwurf am 18.3.1970 an den Sonderausschuss für die Strafrechtsreform (Protokoll der 39. Sitzung des BT, S. 2017). Der Ausschuss begann die Beratungen am 16.4.1970 und schloss sie am 12.11.1970 ab. Ab dem 16.12.1970 nahm der BT den Entwurf in einer vom Ausschuss in zahlreichen Punkten geänderten Fassung (vgl. den SB der Abgeordneten Dr. Eyrich und Frau Dr. Diemer-Nicolaus v. 7.12.1970, BT-Drs. VI/1550) einstimmig an. Am 29.1.1971 stimmte der BR dem Gesetz einstimmig zu. Es wurde am 18.3.1971 vom Bundespräsidenten ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt Teil I S. 243 verkündet.

### 3. Rechtsgrundlagen und wichtigste Neuerungen des BZRG

**23** Die **Gesetzgebungskompetenz des Bundes** zur Regelung des Strafregisterwesens ergibt sich aus **Art. 74 Nr. 1 GG**, da diese Materie zu dem Gebiet des Straf- und Strafverfahrensrechts gehört. Zur **Errichtung eines Zentralregisters** ist der Bundesgesetzgeber nach Art. 87 Abs. 3 GG – **ohne Zustimmung des Bundesrates** – befugt (vgl. dazu BVerfGE 14, 197). Das Bundeszentralregister war zwar bis zum 1.1.2007 ein **unselbständiger Teil der Bundesanwaltschaft**, wies aber alle Merkmale einer Bundesoberbehörde auf. Seit Übertragung der Aufgaben an das **Bundesamt für Justiz**, das dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz untersteht, ist das Bundeszentralregister nunmehr auch formal Teil einer Bundesoberbehörde. Ein Mittel- oder Unterbau ist nicht erforderlich, die Mitwirkung der Landesbehörden (Erstattung von Mitteilungen, Entgegennahme von Anträgen auf Erteilung eines Führungszeugnisses, Einsichtgewährung) gehen über Amtshilfehandlungen (Art. 35 Abs. 1 GG) nicht hinaus (gl. M. die Bundesregierung in Nr. 1 der Anl. 3 zur BT-Drs. VI/477; a. M. der BR in Nr. 1 seiner Stellungnahme zu dem RegE, Anl. 2 zur BT-Drs. VI/477). Dass für das Gesetz trotzdem die Zustimmung des Bundesrates erforderlich war, folgt aus Art. 84 Abs. 1 GG, weil die früher zuständigen Behörden der Länder die Aufgaben des Zentralregisters während der in dem früheren § 71 Abs. 3 BZRG vorgesehene Übergangszeit wahrnehmen mussten.

**24** Das Gesetz hatte die Errichtung eines **Zentralregisters** anstelle der bisherigen, dezentralisiert von den für den Geburtsort der Verurteilten zuständigen Staatsanwaltschaften bei den Landgerichten und vom Generalbundesanwalt geführten Strafregistern zur Folge. Die Vorteile einer solchen Zusammenfassung waren lange umstritten.

**25** Solange bei dem weitaus größten Teil der Straffälligen Geburtsort, Tatort und Wohnort im Bezirk derselben StA lagen, ermöglichte die Führung des Strafregisters bei dieser Behörde eine schnellere, einfachere und billigere Auskunft für Strafverfolgungszwecke. Diese Voraussetzungen waren jedoch nach dem Krieg entfallen. Zunächst die Vertreibungen, dann die Zunahme des Reiseverkehrs, die wachsende ausländische Arbeitnehmerschaft und die Entstehung größerer Wirtschaftsräume (EWG) führten zu einem **immer häufigeren Auseinanderfallen von Geburtsort und Sitz der für die Strafverfolgung zuständigen StA** (über das Anwachsen des Strafnachrichtenaustauschs vgl. § 55 Rz. 10). Ein **Vorteil des zentralen Registers** war hingegen, dass für mitteilungspflichtige und anfragende Stellen die oft sehr schwierige **Ermittlung des zuständigen Strafregisters** nach dem häufig ungenau oder unvollständig bezeichneten oder – z. B. wegen des



Verlustes der Ostgebiete und der Gebietsreformen der Länder – in den Ortsbüchern nicht aufgeführten Geburtsort entfiel.

Der **ausschlaggebende Gesichtspunkt** für die Errichtung eines zentralen Registers aber war, dass der **Geschäftsanfall** in den sechziger Jahren **ständig zugenommen** und zuletzt eine Größe erreicht hatte, bei der die Grenze einer finanziell tragbaren Personalvermehrung in den manuell geführten Registern erreicht war. (Das Bundeszentralregister musste in den letzten Jahren manueller Führung jährlich über 1,5 Millionen Anfragen beantworten, von denen etwas über die Hälfte auf Führungszeugnisse, der Rest auf die unbeschränkte Auskunft entfiel. Über den jetzigen Geschäftsanfall vgl. § 1 Rz. 14). Hier kam nur noch der Einsatz einer **elektronischen Datenverarbeitungsanlage** in Betracht. Deren rationeller Betrieb aber war nur bei einer Zentralisierung des Registerwesens möglich.

Neben der Schnelligkeit und Genauigkeit, mit der die anfallenden Routinearbeiten (einschließlich umfangreicher Plausibilitätsprüfungen) erledigt werden, erlaubt die EDV eine statistische und kriminologische Auswertung des Bestandes, wie sie früher in vergleichbarer Form nicht möglich war. Durch die EDV spielte auch die örtliche Ansiedlung der Auskunftsbehörde **keinerlei** Rolle mehr. Ein solches Register schützt die Betroffenen zudem besser vor dem Bekanntwerden der Eintragungen als das ortsnahe bisherige Strafregister, neben dem noch die Führungsliste der – oft recht kleinen – Gemeinden vorhanden war. Allerdings birgt ein solches System auch die Gefahr, dass durch die relativ einfache Art der Informationsverarbeitung **Begehrlichkeiten im Hinblick auf die Datenbeschaffung** geweckt werden, der der Gesetzgeber mit großer Wachsamkeit entgegenwirken muss (vgl. dazu auch Rz. 41 sowie § 42a Rz. 5 ff.).

Durch den Einsatz einer EDV-Anlage sollte ursprünglich auch eine **weitere Einsparung** möglich werden. Während nämlich bei den Landesjustizverwaltungen zur Zeit (immer) noch bei jeder Verurteilung (2011 waren dies 807.815 [Strafverfolgung 2011]) neben der Mitteilung zum Zentralregister eine Zählkarte oder elektronische Mitteilung für die **Strafverfolgungsstatistik** gefertigt werden muss, könnten diese zusätzliche Informationsübermittlung grds. entfallen, weil die meisten für die Statistik benötigten Daten auch in der Mitteilung zum Register enthalten sind. Die Eintragung einiger zusätzlicher Angaben bereitet keine unüberwindlichen Schwierigkeiten. Vom Bundeszentralregister könnten diese Daten dann gesammelt den statistischen Ämtern zugeleitet werden. Die hierfür erforderliche **gesetzliche Grundlage** ist bislang aber **nicht geschaffen** worden.

Im Zusammenhang mit der Errichtung des Bundeszentralregisters war die **Einführung eines registerlichen Führungszeugnisses** (§§ 30 bis 40) eine **wichtige Neuerung**. Damit wurden die früheren polizeilichen Führungszeugnisse entbehrlich und die Überschneidungen zwischen ihnen und der beschränkten Auskunft aus dem Strafregister (vgl. Rz. 18 bis 20) sind entfallen.

Das BZRG enthält eine **Gesamtregelung des Strafregisterrechts**. Neben den Vorschriften über Führungszeugnisse sind auch die strafregisterrechtlichen Vorschriften des Jugendgerichtsgesetzes und die Bestimmungen über die gerichtliche Erziehungskartei einbezogen. Der von verschiedenen Seiten als diskriminierend empfundene Ausdruck „Strafregister“ wurde durch die sachlich besser zutreffende Bezeichnung „(Bundes-)Zentralregister“ bzw. „Erziehungsregister“ ersetzt, weil nicht nur strafrechtliche Entscheidungen eingetragen werden.

Das BZRG verbietet nicht, in **anderen amtlichen Registern oder sonstigen Unterlagen** auch strafgerichtliche **Verurteilungen einzutragen** (vgl. z. B. § 28 Abs. 3 Nrn. 1 und 2 StVG, die Personalakten, vgl. dazu § 45 Rz. 30). Die Anlegung registerähnlicher Listen über strafgerichtliche Verurteilungen durch

nicht oder nicht unbeschränkt auskunftsberechtigte Behörden (z. B. Weiterführung der bisherigen amtlichen Listen durch die Gemeindebehörden o. ä.) muss jedoch als – unzulässige – Umgehung des Gesetzes angesehen werden.

- 31 Das Gesetz brachte **erhebliche Verbesserungen des materiellen Rechts** für die Betroffenen. Bestimmte erstmalige oder kleinere Bestrafungen werden von Anfang an nicht in das (einfache) Führungszeugnis aufgenommen (§ 32 Abs. 2, Ausnahmen bilden nur die Verurteilungen, denen ein Sexualdelikt nach den §§ 174 bis 180 oder 182 StGB zugrunde liegt). Für die übrigen wurde die Frist – z.T. erheblich – verkürzt. Das Auskunftsrecht der Behörden wurde wesentlich eingeschränkt (§ 31). Dabei wurde gewährleistet, dass diese Beschränkung nicht zu einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit führt (§ 32 Abs. 3, 4). Auch die Tilgungsfristen wurden verkürzt, vor allem im Bereich der Kleinkriminalität (§ 46). Die Fristberechnung wurde vereinfacht, indem jetzt alle Fristen mit dem Tag der Verkündung des Urteils 1. Instanz beginnen, §§ 36, 47 Abs. 1. Das Recht der Verurteilten, sich als nicht vorbestraft zu bezeichnen, wurde erweitert, § 53. Schließlich brachte das Gesetz eine beträchtliche Erweiterung der materiellen Wirkungen der Tilgung §§ 51, 52, sowie ein – eingeschränktes – Verbot der Weitergabe von Registerauskünften §§ 43, 44.

#### 4. Kritischer Ausblick

- 32 Das Bundeszentralregistergesetz ist maßgeblich von der **Zielsetzung** geprägt, die Interessen der von den Eintragungen Betroffenen am **Schutz ihrer Persönlichkeitsphäre** und das Interesse der Allgemeinheit am **Schutz der Gesellschaft** vor die Rechtsordnung missachtenden Individuen in ein ausgewogenes Verhältnis zueinander zu setzen (OVG Saarland, Urt. v. 12.10.2011 – 1 A 246/11 –, juris). Obwohl es sich in dieser Hinsicht während der 43 Jahre seiner Existenz grds. bewährt hat, ist die Vielzahl der Änderungen, die es im Laufe der Jahre erfahren hat, bemerkenswert. Allein seit der 4. Auflage im Jahr 2000 haben 24 Änderungsgesetze in nur vier Legislaturperioden (die laufende noch nicht mitgerechnet!) das Gesetz erheblich verändert. Kaum ein Bundesbürger und kaum eine Bundesbürgerin wird in seinem bzw. ihrem Leben nicht wenigstens einmal mit der Aufforderung konfrontiert, ein Führungszeugnis vorzulegen – sei es im Rahmen der Ausbildung oder einer Bewerbung auf einen Arbeitsplatz, für eine ehrenamtliche Tätigkeit oder zum Erhalt einer bestimmten Genehmigung (z. B. eines Jagdscheins). Das Ausmaß wird durch folgende Zahlen deutlich: binnen eines Jahres (April 2012/2013) wurden über 2 Mio. (erweiterte) Führungszeugnisse für privates Zwecke und über 1 Mio. (erweiterte) Führungszeugnisse zur Vorlage bei einer Behörde beim Bundesamt für Justiz angefordert. Umso erstaunlicher ist es, dass angesichts dieser **großen praktischen Bedeutung** und **erheblichen Auswirkung** auf die konkreten Lebensbiographien Einzelner die Kenntnisse über das Registerrecht in der juristischen Fachwelt eher rudimentär und das Interesse am Registerrecht in der Literatur gering ausgeprägt ist und das, obwohl dieser Bereich sowohl unter verfassungsrechtlichen als auch unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten durchaus **Anlass zur Kritik** bietet (vgl. hierzu auch *Kugelmann*, RDV 2010, 216).

a) **Verständlichkeit des Gesetzestextes.** Der wohl augenfälligste Kritikpunkt ist der, der diejenigen am meisten trifft, die sich mit dem Registerrecht nur hin und wieder befassen: die **Unübersichtlichkeit**, die schon *Kalf*, NStZ 1991, 591 zu Recht beanstandet hat und die seither noch größer geworden ist. In dem Bemühen, größtmögliche Einzelfallgerechtigkeit zu schaffen, hat sich der Gesetzgeber dazu verleiten lassen, eine Fülle an Detailregelungen in das Gesetz einzustellen, die selbst Strafgerichte – viele Richterinnen und Richter glauben, dass Bagatelldelikte generell nicht in Führungszeugnisse aufgenommen werden – kapitulieren lässt. Daher kommt es in der Praxis zu einer Häufung von **Fehlern bei der Berechnung von Tilgungsfristen**, die zur Aufhebung von Urtei-